Servicio Forestal Andino

Impreso en los Talleres Gráficos
de la Provincia de Río Negro
Viedma



Provincia de Rio Negro
MINISTERIO DE AGRICULTURA
GANADERIA Y MINERIA
Dirección de Bosques

UNA ADMINISTRACION FORESTAL

AÑO 1976

Gobernador de la Provincia
ALDO LUIS BACHMANN

Ministro de Agricultura Ganad. y Minería
ING. AGR. JUAN W. SASSENBERG

DIRECTOR DE BOSQUES
ING. AGR. MIGUEL A. RIOS

UNA ADMINISTRACION FORESTAL

Por el Ing. Agr. Héctor [redacted] GOHIS
Técnico Supervisión Forestal

UNA ADMINISTRACION FORESTAL

I. — Introducción y conceptos generales.

En nuestro país, así como en los países forestalmente jóvenes de Latinoamérica, no podemos desvincular el concepto de desarrollo forestal del de desarrollo de la administración forestal, con especial referencia a los organismos estatales que son de competencia en dicha función.

Nuestra abundante riqueza forestal del pasado, la baja densidad de población, la suficiencia de las existencias para cubrir la demanda y el período de organización, ubicación y evaluación global de esa riqueza, fue quizás motivo de que se implementaran organismos forestales con una neta tendencia de conservación de la misma en la medida de lo posible e influenciados por circunstancias ocasionales. La evolución de las instituciones y nuestro carácter de país en desarrollo nos llevó a disponer organismos con claras funciones de conservación, primera etapa obligada en una escala de evolución tecnológica y racional.

Hoy, las condiciones cambian, el mundo todo incrementa sus requerimientos madereros y papeleros en una progresión geométrica y nuestra vía de solución a tan acuciante problema es, a no dudarlo, perfeccionarnos tecnicamente, adecuarnos a las circunstancias y aplicar los mayores logros de avance de los conocimientos y experiencias en el aumento de la producción. La organización, la planificación, el control y manejo de los recursos, conforman medios indiscutibles de acción para lograrlo.

A medida que evoluciona la técnica, forzoso es evolucionar los servicios forestales, logrando organismos dinámicos cuya función ya no es sólo la conservación o el mantenimiento de un rendimiento

sostenido del bosque, sus tareas se diversifican, multiplican y acrecientan; sus responsabilidades son mayores.

Partiendo del concepto de bosque como individuo, descubrimos que su existencia y su cultivo no tienen como único fin la obtención de un producto por ahora indispensable y de creciente demanda; el bosque es factor fundamental en la fijación de los suelos y en el mejoramiento de su estructura, en la captación, distribución y regulación de las aguas, en la recuperación de áreas degradadas por la erosión hídrica o eólica, en la determinación del clima, en la purificación de la atmósfera, en el enriquecimiento del espíritu. Es, en sí, una riqueza irremplazable y como tal es deber de los estados administrar debidamente esa riqueza. Aquí nacen el principio y la necesidad del servicio administrador y de la autoridad forestal.

Es posible que en una primera etapa del desarrollo forestal sea de importancia primaria la definición de objetivos para su posterior concreción o ejecución, el detallado estudio del medio social que interacciona con el bosque y el análisis de su comportamiento; en tal caso, la eficiencia será el carácter que debe privar en el organismo forestal operante por encima de cualquier otra característica, incluso su estructura puede ser sencilla y su administración elemental. En una segunda etapa se sucederá la concreción de los objetivos forestales y para ello se servirá como medio de leyes y reglamentaciones claras y concretas, de una estructura adecuada a la naturaleza de los objetivos que se persiguen, de una administración diversificada completa y eficaz, y de personal suficiente y calificado.

Con respecto al último punto anotado, cabe acotar lo interesante de que el personal cumpla un período final de capacitación en el mismo medio en que ha de desenvolverse.

Finalmente, por ser un país joven, es natural que exista una tendencia a proyectar el organismo de administración forestal tomando como modelo similares extranjeros de países más adelantados en la materia, no se ve en ello nada contraproducente, siempre y cuando se tengan en absoluta consideración las características y por así decirlo, la "personalidad" diferencial de cada país y aun de cada zona en especial; en este sentido la zona forestal, su carácter particular y su naturaleza, deben hacer al organismo y no debe pretenderse que suceda a la inversa.

II — Diagrama institucional. Características forestales de la Provincia de Río Negro. La Dirección, los Servicios, la Supervisión. Consecuencia de zonas forestales definidas y dispares. Ubicación en la estructura gubernamental.

La Provincia de Río Negro presenta la particularidad de tener zonas que, desde el punto de vista forestal, ofrecen características definidas y distintas entre sí, dibujándose en esta forma un panorama muy especial y a la vez muy interesante.

En la región cordillerana, nos encontramos con un sistema orohidrográfico muy desarrollado, grandes extensiones de bosques naturales, tierras en su mayoría eminentemente forestales y con un destino indiscutible en tal sentido; alternan los valles cordilleranos de limitada extensión donde en sus tierras agrícolas se practican cultivos de tipo intensivo. El clima es templado frío y húmedo, con precipitaciones invernales y un período libre de heladas de aproximadamente sesenta días. Las condiciones son óptimas para la forestación con coníferas exóticas de rápido crecimiento y los pilares del desarrollo económico de la zona serán la actividad forestal y turística sin restar el valor que merece la actividad agrícola regional. El régimen mayoritario de tenencia de la tierra es la ocupación legal o de hecho.

La segunda zona considerada es la definida por el valle medio del río Colorado y por el valle del río Negro en una franja de ancho variable a lo largo de su curso que comprende tierras aptas para la actividad agrícola de regadío. Obviamente la actividad económica principal es la agricultura, pero manifiesta sin embargo una cierta riqueza forestal que reside en el cultivo de salicáceas (Populus - Salix) como actividad accesoria y complementaria. La mayor parte de las plantaciones se realizan en cortinas protectoras de las áreas de cultivo, pero últimamente el auge forestal, los excelentes resultados logrados y una adecuada política de fomento han propiciado las plantaciones en macizo. El clima es en general continental - templado - árido, con precipitaciones escasas y un período libre de heladas que en promedio sobrepasa los doscientos días. El valle del río Negro a su vez está diferenciado en tres sectores: alto, medio e inferior, separados por tierras incultas, con un largo total de casi quinientos kilómetros y un ancho medio que en las áreas cultivadas oscila entre los ocho y

veinte kilómetros. El régimen mayoritario de tenencia de la tierra en esta zona es la propiedad privada.

La tercera zona forestalmente de interés es la costa atlántica, extensa y de importancia turística y comercial, con una actividad forestal incipiente y que sin embargo deberá impulsarse como factor prioritario para la fijación de los suelos, atemperamiento del clima y por consecuencia, para facultar y acelerar el desarrollo de esta vasta zona costera de la provincia.

De lo dicho suscintamente se concluye que las tres zonas serán objeto no sólo de manejos diferentes, sino que demandarán incluso diferentes reglamentaciones, criterios y aun formas de aplicación en las medidas de control o de orden técnico que se adopten. Efectivamente, mientras que en la cordillera se trabajará frecuentemente en explotaciones de carácter netamente forestal, se aprovecharán bosques naturales e implantados (estos últimos por ahora en menor proporción) la mayoría de las tierras son fiscales y debe mantenerse un delicado equilibrio entre la función económica del bosque y su función protectora; en la zona del valle las explotaciones son agrícolas en su mayoría con una producción forestal consecuente, o bien preminentemente forestales en menor cantidad, se hará aprovechamiento en general de cortinas forestales implantadas con salicáceas que alcanzan su turno de corta en un lapso más breve, la mayoría de las tierras son de propiedad privada y la función protectora del árbol tiene directa incidencia sobre la tierra y cultivos del forestador, por lo que el mismo será interesado principal en mantener el equilibrio entre su función económica y protectora.

En la zona de la costa en cambio la función protectora y estética del bosque se antepone en gran medida a su función económica, privará un criterio de conservación y defensa con responsabilidad primaria del Estado.

Ante un mosaico de caracteres diferenciales de esta índole, se optó luego de varios ensayos y proyectos así como del análisis de sistemas aplicados con anterioridad y con escasos resultados, por implementar un sistema de administración forestal muy particular, adaptado a tan especiales circunstancias y que reuniera en sí mismo, dentro de lo posible, las ventajas resultantes de experiencias provinciales, extraprovinciales o extranjeras. Es así como se diagrama una Dirección de Bosques de la cual dependerán tres servicios forestales: el Servicio Forestal Andino, con jurisdicción y actividad sobre la zona cordillerana, el Servicio Forestal de Areas Bajo Riego, con jurisdicción y actividad sobre el Alto Valle, Valle Medio y Valle Inferior del río Negro, y el Servicio Forestal de Costa Atlántica, con jurisdicción y actividad en dicha zona.

Como coordinadora de las actividades de los servicios y nexo entre los mismos, la Dirección y organismos forestales extraprovinciales, actuará una Supervisión General Forestal con asiento en un lugar que faculte similar contacto con los tres servicios y la Dirección.

La Dirección de Bosques, en tal función, gozará de un movimiento ágil teniendo en cuenta tres preceptos básicos: organizar, delegar y controlar. Organiza los aspectos funcionales fijando la política forestal y los objetivos del Estado provincial en la materia; delega la ejecución en los Servicios, y controla el funcionamiento de los mismos por medio de la Supervisión. Una Dirección de Bosques ejerce la representación legal de la provincia en materia forestal, la conducción técnica, la gestión de medios, la administración general del fondo forestal, proyecta la política forestal e implementa la aplicación de sus normas y mantiene las relaciones oficiales directas. Su función es rectora, la función de los Servicios será ejecutora.

En virtud de esa función ejecutora, el Servicio Forestal es la autoridad administrativa y de aplicación en la zona que le compete su accionar. Como organismo de adminstración forestal, al Servicio le corresponde canalizar las actividades e intereses particulares en beneficio general de la comunidad; su papel en este sentido lo cumplirá: a) promoviendo e incentivando la actividad forestal, b) aplicando las legislaciones y reglamentaciones vigentes y c) controlando el cumplimiento de las mismas. En el caso de la región cordillerana, con una actividad mayoritariamente forestal, con grandes masas de bosques fiscales, etc., es indudable que la acción de control demanda una atención prioritaria así como suficientes medios y personal. En la zona del Valle del río Negro en cambio, donde la casi totalidad de las arboledas son implantadas y de propiedad, donde la forestal es una actividad más de producción pero no la de mayor importancia; la acción principal del Servicio de Areas Bajo Riego es por consecuencia la promoción e incentivación de esa actividad, sin desmerecer la importancia de un

control en el cumplimiento de las reglamentaciones vigentes, para asegurar la continuidad del proceso forestal y la conservación del medio ambiente.

A veces pensamos que si la plantación y obtención de materia prima forestal, su transformación, industrialización y comercialización, están en manos de capitales privados (como sería el caso de la zona del Valle del río Negro) qué necesidad existe de una intervención del Estado con un organismo de control; sin embargo se considera siempre conveniente que el Servicio conserve una estricta fiscalización, aun en casos como el mencionado, porque en definitiva es esta la única forma efectiva para el Estado de proteger los intereses forestales a largo plazo, las condiciones ecológicas generales y el desarrollo de la actividad forestal dentro de los lineamientos de la política forestal provincial y nacional.

Como veremos más adelante los Servicios Forestales tienen gran autonomía de funcionamiento, lo que les brinda agilidad de gestión, realismo y eficiencia, pero también hacen altamente necesaria la existencia de un vínculo normalizador: ésta es la acción que cumple la Supervisión Forestal y sus funciones son:

a) Supervisar los Servicios Forestales tendiendo a la racionalización, complementación y normal funcionamiento de los mismos.
b) Análisis de métodos aplicados y medios utilizados para el cumplimiento de los objetivos forestales, proponiendo las modificaciones y adecuaciones que la práctica aconseje.
c) Coordinar y uniformar criterios de aplicación de las normas y reglamentaciones vigentes.
d) Instrumentar un servicio estadístico real y actualizado referido a la actividad forestal productora e industrial y recopilar informaciones técnicas producidas por los Servicios Forestales.
e) Llevar actualizado el Registro Provincial de Plantas Industriales Madereras y supervisar las actividades desarrolladas por las mismas.
f) Mantener actualizados los Servicios Forestales en lo que hace a política forestal, leyes, reglamentaciones e información técnica de interés específico a cada área.

De más está destacar la importancia que reviste la calificación técnica del personal a desempeñarse en la Supervisión Forestal, como así

también la necesidad de contar con una red de comunicaciones adecuada, completa y efectiva.

En cuanto a la conexión de la Dirección de Bosques con el esquema gubernamental cabe agregar algunas consideraciones de interés. Si el organismo forestal encuadra en el ámbito de un Ministerio de Agricultura, como sería el caso de la Provincia de Río Negro, es de esperar que se preste mayor atención a los problemas técnicos y conservacionistas que en caso de depender de un Ministerio de Economía, donde privarían en importancia las actividades de tipo económico en la materia. El acceso a las esferas de decisión es mas fácil para los forestales en el primer caso, y los resultados que se obtengan más satisfactorios, ya que es lógico suponer en este ámbito una mayor comprensión de medidas y acciones que, como son las propias del ser forestal, muy difícilmente proporcionen resultados o beneficios económicos a corto plazo.

En este caso además la dependencia directa del Ministerio de Agricultura facilita la relación y coordinación de funciones y objetivos con otras áreas estrechamente relacionadas al problema forestal. Efectivamente, en una provincia que se encuentra aún en etapa de colonización, organizando sus actividades agropecuarias y forestales y en plena elaboración de estructuras en este sentido, el Servicio Forestal es necesario que tome cierta intervención en cuanto al destino y aprovechamiento de las tierras como forma de lograr un adecuado equilibrio entre las actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

Inclusive en casos en que el bosque es el principal protagonista, existiendo una evidente dependencia de las otras actividades con respecto a la permanencia del mismo y su evolución, es conveniente confiarle al Servicio Forestal la responsabilidad global del desarrollo. Tal se ha hecho en cierta forma con el Servicio Forestal Andino logrando excelentes resultados en la región cordillerana, donde la agricultura, la conservación de los suelos, la adecuación de los caracteres ecológicos y la distribución de las aguas, dependen en primerísima instancia del estado de los bosques y del tratamiento que se de a los mismos.

III) Acciones y Funciones que son competencia de los Servicios Forestales. Alcances jurisdiccionales de su administración. Caso especial del Servicio Forestal Andino.

Las acciones y funciones de los Servicios Forestales diferirán entre sí en relación al carácter de su jurisdicción, pero aun tratándose del mismo Servicio existe una diferenciación en dos etapas desde su formación y organización hasta su pleno funcionamiento. En la etapa primera, de formación, el Servicio Forestal tendrá como principal objetivo el estudio y recopilación de datos que lo lleven a un completo conocimiento del medio físico y social en el cual habrá de desempeñarse, el estado de la riqueza forestal existente, su importancia y las posibilidades técnicas y económicas en la materia. Procederá luego a la fijación de objetivos sobre el esquema de las condiciones existentes y aquellas ideales a las que se pretende llegar; esta acción involucra: a) La planificación evolutiva de su labor en el tiempo, b) La evaluación y consideración de los obstáculos y dificultades a esperar no sólo en el orden técnico y económico sino también en el orden político y social, c) La proyección de su organización funcional y administrativa, y d) La elaboración de proyectos referidos a pautas y normas legales de aplicación.

Merced a los estudios y proyectos elaborados en esta primera etapa quedan establecidos los objetivos; se estructura el Servicio y la Dirección de Bosques dicta las normas básicas que se habrán de seguir, encuadrándose en la política forestal provincial y nacional. Se da comienzo así a la segunda etapa que llevará al pleno funcionamiento del Servicio en cuestión.

En nuestro caso nos encontramos con todas las graduaciones del proceso. El Servicio Forestal Andino se encuentra adentrado en la etapa que llevará, quizás en breve, a su pleno funcionamiento; El Servicio de Areas Bajo Riego, culminando la primera Etapa y el Servicio Forestal de Costa Atlántica en los estudios previos a su puesta en marcha.

En cuanto a las funciones que cumple el Servicio Forestal, se considera como capítulo abierto en forma permanente debido a la importancia que tiene el mismo carácter dinámico de la administración. Su eficiencia y su servicio a la comunidad y a la causa forestal está estrechamente ligado a su constante evolución y adaptación al medio que él mismo, con su accionar, modifica; nuevas tareas se incorporarán al quehacer del Servicio Forestal como consecuencia de su diversificación,

de nuevos estudios y proyectos, de la ejecución de obras programadas y de la incorporación de nuevas áreas a su ámbito de trabajo.

Sin embargo puede hablarse de ciertas funciones fundamentales como son: a) la experimentación e investigación forestal, b) la protección y ordenación de cuencas hídricas, c) la recuperación de suelos degradados, d) la incentivación de actividades forestales, e) el asesoramiento a productores, plantadores e industrias, f) la planificación y organización de la política y economía forestal regional, g) el contralor forestal y h) la gestión de empresas.

Según se hizo mención en párrafos anteriores, en la región cordillerana donde la actividad forestal es prioritaria y toda otra actividad está supeditada a ella en gran forma, se ha diversificado la acción del Servicio correspondiente, otorgándole mayor responsabilidad sobre el desarrollo e incluyendo dentro de su competencia la actividad agropecuaria y el arbitraje acerca del aprovechamiento de las tierras. El ordenamiento y ejecución de las funciones asignadas se apoyan en la organización estructural que a continuación se transcribe en forma resumida, cabe consignar que aún no se ha implementado el funcionamiento de un departamento (Investigación Forestal) y dos divisiones (Industrias Forestales y Economía Forestal).

El Servicio Forestal Andino está constituido por una Jefatura, una Secretaría General, una Asesoría Técnica, una Chacra Experimental Agroforestal, un Departamento de Investigaciones Forestales y un Departamento de Producción Forestal que a su vez comprende cuatro divisiones: Contralor, Obras Forestales, Industrias Forestales y Economía Forestal. Cada una de las secciones indicadas tiene a su cargo:

SECRETARIA GENERAL:

- Personal.
- Secretaría.
- Administración de Fondos.
- Bienes Patrimoniales.
- Talleres.
- Mantenimiento y supervisión de vehículos e instalaciones.

ASESORIA TECNICA:

- Asesoramiento a Jefatura.
- Asesoramiento a Chacra Experimental.
- Asesoramiento a Departamento de Producción Forestal.
- Extensión agropecuaria forestal.
- Estudios y Proyectos.
- Inspecciones e informes técnicos.

CHACRA EXPERIMENTAL AGRO-FORESTAL:

- Ensayos agropecuarios.
- Ensayos de cultivos agrícolas.
- Ensayos de conducción y manejo.
- Vivero agrícola.
- Climatología.
- Detección y lucha contra plagas y enfermedades.
- Granja e industrias agrícolas.
- Investigación agrícola.

DEPARTAMENTO DE PRODUCCION FORESTAL:

División Contralor Forestal

- Aprovechamiento de bosques maderables.
- Ordenación forestal.
- Guardia y control forestal.

División Obras Forestales

- Forestaciones experimentales.
- Protección de cuencas y recuperación de áreas degradadas.
- Incendios forestales.
- Mantenimiento y conducción de forestaciones estatales.
- Vivero forestal.

División Industrias Forestales

- Obrajes.
- Aserraderos.
- Industrias evolucionadas e integradas de la madera.

División Economía Forestal

- Costos de producción e industrialización.
- Comercialización forestal.
- Análisis de tiempos y métodos.

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION FORESTAL:

a) Manejo de bosques naturales de producción.
b) Silvicultura de bosques cultivados.
c) Aprovechamiento de bosques cultivados.

IV — *El equipamiento material, técnico y humano. El manejo económico y el fondo forestal. Los recursos económicos actuales y futuros.*

Es indudable que el buen funcionamiento de los Servicios está supeditado en gran parte a la disponibilidad de medios económicos y bienes en una cantidad adecuada a los fines que se persiguen.

Los Servicios requieren personal técnico y especializado de labor permanente y también personal transitorio en determinadas épocas del año. Asimismo la naturaleza de sus labores así como el medio en que deben cumplirlas, exige disponer de medios de movilidad apropiados, ya que la eficiencia de los técnicos y del personal de contralor está condicionada a su libertad de desplazamiento y al oportuno dominio real del área de su jurisdicción.

La disponibilidad de recursos es pues, un punto clave en lo que respecta al funcionamiento de la administración forestal; por ello la Ley Forestal de la Provincia de Río Negro crea en su Título 1º, Capítulo 4º el Fondo Forestal, cuyos recursos son aplicables exclusivamente a los gastos que demande la ejecución de los programas de desarrollo forestal, siendo la administración global de dicho fondo, responsabilidad directa de la Dirección de Bosques.

En líneas generales puede decirse que los recursos que constituyen el fondo forestal provienen de: consignaciones del presupuesto provincial, asignación de impuestos específicos y de lo obtenido por venta de productos forestales, multas, decomisos, donaciones, etcétera.

Tratándose de resultados a largo plazo, los gobiernos son propensos a destinar bajo presupuesto para el rubro forestal, por ello adquieren significativa importancia los dos últimos puntos mencionados.

Los Servicios Forestales actúan como organismos de recaudación en sus zonas de influencia, y del producto obtenido, lo recaudado en concepto de impuesto al aprovechamiento de bosques fiscales (aforos) es transferido a la cuenta central del fondo forestal, administrada directamente por la Dirección. La Dirección lo redistribuye en forma de bienes o partidas entre los Servicios de acuerdo a los variables requerimientos de oportunidad; usando también parte de ellos para su propio funcionamiento y el de la Supervisión. Por otra parte lo que los Servicios recaudan en concepto de tasa de reforestación, derechos de inspección, venta de productos forestales, multas, decomisos, etcétera, se integra a una cuenta local del fondo forestal que es de manejo directo y afectada exclusivamente al funcionamiento del respectivo Servicio Forestal.

Este tipo de administración económica liberal y ágil, ha facultado un desenvolvimiento sumamente efectivo, además de posibilitar el desarrollo individual de los Servicios y fomentar aún más su interés por la economía forestal.

Se estima que los requerimientos económicos en el futuro serán proporcionalmente mayores, pero también se prevee una mayor disponibilidad de recursos provenientes de: el aprovechamiento de las forestaciones encaradas por los Servicios en ensayos experimentales o en áreas de reserva, y de la comercialización de lo producido por las estaciones forestales, ya que cada Servicio administra además una estación a los fines de ejecutar ensayos, estudios y experiencias y producir plantas y simientes para su venta promocional.

Concluyendo, diremos que la ventaja de asignar el producto de las recaudaciones reside en que se evitan las fluctuaciones del presupuesto estatal y las visicitudes políticas, lográndose mayor regularidad y continuidad en la financiación del proceso de desarrollo forestal.

V – Comentarios.

Indudablemente no se pretende dictar normas generalizables a la organización de administraciones forestales, sino tan solo describir un

tipo de administración que sin pretender ser el mejor ha sido el que más se adaptó a las condiciones políticas y forestales de una provincia.

Lo importante es que el desarrollo forestal está estrechamente ligado al buen funcionamiento de una administración, y que esa administración, si bien sujeta a ciertas normas básicas, debe ser adecuada a las características ecológicas, políticas y económicas de cada gran zona diferencial.

Lo que es bueno para un país o una provincia puede no serlo tanto para otra, por eso los organismos forestales, así como el sistema de administración, deben ser proyectados teniendo en cuenta las características específicas de su zona de influencia, tomando de modelos extranjeros o similares nacionales, aquellas experiencias adaptables y que sean de real utilidad en la práctica.